中国生育政策传播模式演变考察

刘小燕　李泓江
(中国人民大学 新闻学院, 北京 100872)

摘　要: 新中国成立初期,中国人口数量在较长一段时间内保持高速增长。20 世纪 70 年代末,中国开始推行严格的计划生育政策,及至 21 世纪人口老龄化、少子化等景象日渐凸现,又开始逐步放开对生育的限制和管控,逐渐形成了"单独二胎"和"全面二孩"的生育政策,当代中国的人口生育政策经历了显见的历史性变化。中国人口生育政策传播模式经历了从单向传播到政府主导、多元参与之多向沟通互动的历史性转变,它也反映了当代中国政策宣传方式和宣传观念的深层次变化。中国生育政策及其传播模式的转变,除了源于传播技术的颠覆性变革外,尤其根植于中国社会发展的整体性进程,也反映了中国社会从紧绷的、僵硬的社会样态向灵活的、弹性的社会景观的历史性转变。

关键词: 生育政策传播;理性沟通;传播模式
中图分类号:G 206　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2019)05-0014-10

不论是以国家发展的视野,抑或是从家庭生活的角度,人口生育都是一项至关重要的大事。以历史的视野来看,于不同的历史时期,基于不同的时代性因素,中国的人口调控存在着调控政策和调控方式上的区别与差异。经历过新中国成立初期人口规模的高速增长,从 20 世纪 70 年代起,中国便开始陆续出台较为严格的计划生育政策,及至 21 世纪人口老龄化、少子化等景观逐渐显现,又开始逐步放开对生育的限制和管控。以往的研究中,尽管关于中国人口生育政策的历史演变已经有了相当多的探讨,但鲜有从传播学切入的深刻分析,也鲜少从政治传播学视角的学术思考和学理探讨。可以说,从政策制定,到政策施行,政策之生命周期中的各个阶段均与传播密不可分,因而有必要分析中华人民共和国成立以来国家生育政策演变历程中传播模式的变化。当代中国不同时期的人口生育政策传播呈现怎样的特征?从纵向的、比较的视角观察,中国之人口生育政策的传播方式显现出怎样的变化?如何理解与思考人口生育及其传播方式的变化?本研究之目的,即在于以人口生育政策的传播模式为落点,通过历史性的、比较性的考察,对上述问题形成针对性的阐释。

一、中国人口生育政策的演变历程

新中国成立初期,中国人口数量在较长一段时间内保持在高速增长状态,这一方面与中国传统之多子多福生育观念的自然延续相关,另一方面亦与社会主义建设的开展、医疗条件的改善和人民生活水平的显著提高密不可分。中国人口迅速实现了从高出生率、高死亡率、较低自然增长率向高出生率、低死亡率、高增长率的转变①。至 1969 年,中国人口突破 8 亿大关,较 1949 年增长了 2.6 亿多②。尽管中

收稿日期:2019-06-08
作者简介:刘小燕,女,山西太原人,中国人民大学国家发展与战略研究院研究员,中国人民大学新闻学院教授,新闻与社会发展研究中心研究员。
基金项目:本文系中央高校科研费专项资金资助(中国人民大学重大项目)"中国共产党对外传播研究"前期成果(项目号:18XNL003)。

① 田雪原:《中国人口政策 60 年》,北京:中国人民大学出版社 2009 年版,第 49 页。
② 国家统计局人口和社会科技统计司:《中国人口统计年鉴 2000》,北京:中国统计出版社 2000 年版,第 435 页。

国人口的高速增长,于 20 世纪五六十年代曾引起党中央的重视,并逐渐形成提倡节制生育和实施节制生育的政策与观念,但在多种复杂之现实原因作用下,节制生育并未得以深入开展与进行①。

从 20 世纪 70 年代开始,党中央更加意识到人口问题的严峻性和复杂性,开始逐渐建立起完善的、制度化的计划生育体制。1970 年,周恩来总理提出计划生育的问题。1972 年 7 月,国务院计划生育领导小组成立,着手编制国家人口年度计划,这标志着中国的人口问题被列入国民经济计划之中。在此后的实践中,逐渐形成了以“晚、稀、少”为核心的计划生育政策②。至 70 年代末,中国开始实行较为严厉的独生子女政策。这一政策自 1978 年开始酝酿,1979 年 1 月召开的全国计划生育办公室主任会议,可以视作中国迈入“一胎化”时代的节点性事件。时任国务院副总理、国务院计划生育领导小组组长陈慕华在讲话中指出,“要心中有数,要做工作,要把多胎控制住,鼓励生一胎,把人口降下来”③。在同一会议上,国务院计划生育办公室还出台了《计划生育工作条例》,“计划生育开始用法律法规的形式支持政府用经济的、行政的手段限制国民生育”④,这意味着,计划生育工作成为以法律、经济、行政等多种调控和规制手段推动的重要工作。

在此行政意志主导下,中国人口的自然增长率保持相对稳定的状态,新中国成立后前二十余年的长时间高速度增长⑤逐步平缓下来,从 1975 年开始,中国的人口自然增长率一直维持在 17‰以下⑥,中国的人口生产模式也实现了从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变,人口规模由实质性增长转变为惯性增长⑦。这在很大程度上说明,至少与预期和政策初衷相比,20 世纪最后两个 10 年,中国的人口生育调控和独生子女政策是卓有成效的。

进入 21 世纪后,中国人口老龄化现象日益显现并愈发严重,劳动人口在总人口中的比例逐渐降低,人们的生育观念明显转变,年轻人生育意愿显著降低,这些深层次的变化逐渐成为中国人口状况的新常态。这从客观上对中国人口政策提出了变革要求。在对中国人口形势及未来发展的综合评估基础上,党中央和中央政府逐渐调整人口政策。2013 年 11 月 12 日通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,中国将开始实施“单独二胎”政策(即一方是独生子女的夫妇可以生育两个孩子),2015 年十二届全国人大常委会第十八次会议审议通过的《人口与计划生育法修正案(草案)》,明确 2016 年 1 月 1 日全国统一实施“全面两孩”政策。至此,中国的生育政策实现了从“独生子女”到“单独两孩”、再到“全面两孩”的战略性调整。

以相对宏观的历史视野来看,新中国成立初期,中国尽管出台了一些调控人口的措施,但当时并未形成完善的人口生育政策。20 世纪 70 年代,中国开始实行“独生子女”政策。此后,中国的人口生育政策经历了严格控制人口增长到放松对人口生育管控的两个不同阶段。客观地讲,中国人口生育政策的转变,是基于不同历史时期的特殊性而做出的相应调整,是内植于当代中国社会整体性变迁的重要组成部分。就政治传播的视域来看,两个阶段的人口生育政策传播活动存在着显见的差异与不同。基于笔者“政策形成和践行的过程,也是一个政策传播的过程”之认识,以下,将从政策制定过程的传播逻辑、政策执行过程中的传播方式两个维度,来探讨当代中国人口生育政策传播的历史性变化及其社会影响。

---

① 朱秋莲:《新中国人口生育政策变迁研究》,长沙:湖南师范大学出版社 2015 年版,第 70—72 页。
② 汤兆云:《我国人口生育政策制定和调整》,北京:经济日报出版社 2018 年版,第 136 页。
③ 彭珮云:《中国计划生育全书》,北京:中国人口出版社 1997 年版,第 302 页。
④ 梁中堂:《中国计划生育政策史论》,北京:中国发展出版社 2014 年版,第 356 页。
⑤ 根据《中国人口统计年鉴 2000》数据显示,除了三年自然灾害前后中国人口的负增长之外,从 1954 年至 1973 年,中国人口的自然增长率均维持在 20‰以上。
⑥ 国家统计局人口和社会科技统计司:《中国人口统计年鉴 2006》,北京:中国统计出版社 2006 年版,第 225 页。
⑦ 翟振武:《从人口变迁看民生发展》,北京:中国人口出版社 2012 年版,第 45 页。

二、中国生育政策制定过程的传播逻辑变化

现代民主社会中,政府之政策的制定,尤其是事关国计民生的重大政策,往往要经过多重步骤,形成一种系统性的、周期性的政策信息的输出–接收–讨论–反馈之循环逻辑。美国政治学者托马斯·戴伊认为,政策的制定可以划分为问题确认、议程设定、政策形成、政策合法化、政策执行、政策评估与反馈等多个环节,政府政策的制定或形成,应当是议程提出后,政府与公众、专家、媒体多次互动协商的过程①。在此过程中,社会舆论的声音、各方的意见得以呈现与表达,而政策本身正是采纳多方意见、平衡多方利益之后的结果。而在权力较为集中的政治体制中,政府之决策所遵循的是典型的人格化权力运行机制,权力精英的个体意见、个人意志往往经由特定程序直接上升为政策法令,而缺少与社会公众、专家学者的传播互动过程。从严格的独生子女政策到相对鼓励人口增长两个阶段,中国人口生育政策的制定生动体现了两种不同的政策形成路径。

20 世纪后半叶之中国独生子女政策的诞生与形成过程,大体可以描述为中央领导人的个人意见、专家学者的建议经由国家层面的会议而转变成集体意志,其中中央领导人的意见起了至关重要的作用②。这一政策形成过程符合当时中国政策形成的普遍路径,改革开放初期,中国也是典型的人格化权力结构,在这种权力结构中,权力精英的人格魅力和精神力量是政府决策形成过程中最积极的条件和因素。从控制生育的“意见”,到计划生育政策法规的形成,所有的程序、决策均集中在中央层面,且从个人意见到集体意志之间的时间间距非常短暂。

据人口学家梁中堂考察,中国计划生育管理部门于 1978 年提出“一对夫妇最好一个最多两个”,仅在几个月后便转变为“只准生一个”的独生子女政策,“这个被形象化地概括为‘一胎化’的生育政策来势之快、之猛,令当时所有的人都始料不及”③。这意味着,中国独生子女政策的制定过程是短暂的,并未给公众以及专家学者留下对这一政策进行消化和讨论的充裕时间。以政治学的角度来看,政策与决策不仅仅是某个孤立的决定,而且还是一个过程,且是一个通常要在多个方案之间进行分析、比较而进行优化选择的过程④。这一过程,便是政策信息上下(纵向)、左右(横向)传播和双向、多向传播的过程。尽管当时有学者对一胎化政策提出过疑问,例如梁中堂在计划生育政策实施当年,就提出用晚婚晚育和延长生育间隔来替代独生子女政策,但这些意见与观点在当时并未得到中央层面的充分肯定和采纳。以新华社、《人民日报》为代表的中央媒体所广泛宣传的,是时任第七机械工业部副院长宋健领衔团队的人口报告及其所佐证的一胎化人口政策。中央媒体不仅直接刊发宋健团队的人口报告,而且还发布了一系列围绕这一报告而展开的评论文章。该报告之所以会为中央媒体所大加宣扬,某种程度上是由于当时宋健及其团队率先用控制论的方法预测中国未来人口的增长,其所得出的中国人口将呈现指数级膨胀的研究结论,直接佐证了当时中央领导层面“一胎化”的政策观念,为“一胎化”政策提供了“科学”层面的合法性基础⑤。

概言之,在中国独生子女政策的制定与形成过程中,几乎没有公开讨论、论证,更没有观点交锋与公众舆论这一缓冲地带和中间环节的踪迹,中央领导层的意见与其偏好的学术观点、理论视角之间一经匹配与契合,便迅速转化为政策与制度(如图 1)。就像有学者所说,“政策直接将计划生育政策上升为基本国策,置于国家话语层面,具有某种意识形态色彩,关于这一政策的讨论受到限制。而大众传媒的报

---

① 托马斯·戴伊:《理解公共政策》,谢明译,北京:中国人民大学出版社 2011 年版,第 28 页。
② 陈剑:《中国生育革命纪实》,北京:社会科学文献出版社 2014 年版,第 36—41 页。
③ 梁中堂:《中国计划生育政策史论》,北京:中国发展出版社 2014 年版,第 356 页。
④ 杨寅:《行政决策程序、监督与责任制度》,北京:中国法制出版社 2011 年版,第 5—6 页。
⑤ 陈剑:《中国生育革命纪实》,北京:社会科学文献出版社 2014 年版,第 51 页。

道也多配合政府的政策宣传教育及政策实施所取得的成果,专家学者的不同意见较难见诸报端”①。从传播学角度来看,这种情况的出现,很大程度上与当时中国依然处于单通道的信息传输体制,而未形成健全的、多元化的传播通道相关。在这种信息传输体制下,信息的流动多是自上而下的,而少有未经过滤的信息之自下向上的流动。有学者认为,这种信息传输体制必然会导致领导人所接触到的多为自身所偏好的信息,单通道信息传输体制最终必然导致“信息偏离的负倾向性积累”,在这一传输体制下,核心的问题是,由于正负反馈的调节机制不健全,使得该信息系统的“主观滤波”和“本底噪音”②所造成的信息失真,都会朝着一个固定的方向——“上级偏爱”——偏离③。

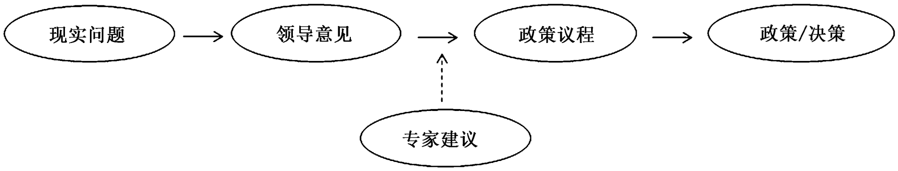

图 1　独生子女政策的形成路径

独生子女政策形成之过程,之所以呈现出上述之传播特征,有着其相应的时代依据和社会背景。其一,新中国成立后前二十余年,中国人口迅速大量增加,庞大的人口数量与当时中国物资短缺尤其是粮食不足形成了明显的矛盾与冲突。1978 年,中国人均 GDP 不足 150 美元,尚存在较为严重的温饱问题,人口问题某种程度上成为制约中国经济社会发展的现实因素,现实的困境呼唤中国迅速进行人口调控,实现人口形势转变;其二,也是最为重要的,新中国成立后中国仿照苏联建立起高度集中的政治经济体制,20 世纪 70 年代末,中国刚粉碎“四人帮”,所承袭和延续的依然是高度集权式的人格化权力决策机制,再加上中国社会舆论体系尚未健全,因而政策的建立与形成多缺乏社会公众意见的参与;其三,当时多数中国人尤其是农村人的生育观念依然极为传统,“由于经历了漫长的几千年的封建和半封建的社会制度,使得占我国人口绝大部分的农村人口的早生多生、传宗接代、一定要生男孩的思想观念根深蒂固”④。这些现实层面的困境在一定程度上的确需要人口生育政策的迅速变革,人格化权力结构恰恰契合了这种迫切变革的需要,其高效、迅速的决策机制,“在相当程度上弥补了中国行政体制不合理因素所带来的行政低效状况,使得当代中国的政府决策与实行能够产生较高的效能”⑤,中国独生子女政策,很大程度上正是在这种人格化权力结构的作用下形成的。客观地讲,人格化的权力结构固然会带来高效快速的决策模式,并保证“独生子女”政策得以迅速执行和落实,但从另一方面来讲,未经充分讨论便迅速制定的政策,却可能失于仓促而违背人口生育的基本规律,其所谓的“科学”也只不过是变了方向的科学或伪科学而非科学本身。

与 20 世纪 70 年代所面临的人口形势不同,进入 21 世纪以来,中国进入了低生育水平,人口总和生育率长期保持在 1.5 以下⑥,劳动力格局发生重大变化,从 2010 年起已经从供给过剩变为供给不足,社

---

① 陈虹、秦静、潘玉:《计划生育政策话语调控——基于共享话语的政策网络分析路径》,《新闻大学》2017 年第 2 期,第 23—39 页。

② “本底噪音”是指下级对于上级的评价一般是重视的,因此往往容易顺从上级的某种偏好;“主观滤波”是指不论决策者还是执行者,在选取和传送效果信息的时候,都会有一定的感情色彩和主观偏好,选取更为偏好的信息进行传播。

③ 朱光磊:《当代中国政府过程》,天津:天津人民出版社 2014 年版,第 356 页。

④ 陈岱云、武卫华:《人口生育观念嬗变与社会发展》,《求索》2008 年第 1 期,第 58—62 页。

⑤ 梁运娟、袁涛:《政府过程的人格化权力透视》,《法制与社会》2007 年第 1 期,第 488 页。

⑥ 朱勤:《2000—2010 年中国生育水平推算——基于“六普”数据的初步研究》,《中国人口科学》2012 年第 4 期,第 68—77 期。

会老龄化趋势加重,这些现实问题迫切要求人口生育政策进行相应变革。事实上,中国“单独两孩”“全面两孩”政策的制定与形成,遵从着不同于独生子女政策形成的路径和逻辑。在独生子女政策形成过程中,政策酝酿时间极短,缺少不同观点之间的讨论交锋、公众意见缺少必要的表达通道。但在“单独二孩”“全面二孩”生育政策的形成过程中,政府之行为呈现出审慎化、理性化的特征,社会意见流动通道顺畅,不同观点可以进行相当充分的对话、讨论与交锋。

有研究表明,中国社会政策的达成主要可以区分为政策舞台和协商网络两种。其中,协商网络达成共识是自上而下的意见扩散过程,首先高层要形成一个倾向性的政策意见,该政策意见传递到各个下属部门,经过程序性过程加以正当化实现政策的转变,这种达成共识过程的方式所导致的是政策的间断式变迁。与之相对,政策舞台达成共识的方式是自下而上的意见收敛过程,下级部门形成一个或少数几个政策方案,提交给决策机构审议,这种共识过程所导致的是政策的渐进式变迁①。以此切入来审视当代中国生育政策的变动,会发现两次变动所体现的是不同的政策共识模式。独生子女政策形成过程中,高层的意见发挥了关键性的作用,其所遵循的是自上而下的意见扩散逻辑,故而类似于“协商网络”式的共识达成模式。而在二胎政策的形成过程中,政策改变的意见率先在专家学者及知识分子中酝酿,经过自下而上的意见传输,逐渐形成政策变化的共识,故而体现的是“政策舞台”式的共识达成模式。事实上,对于独生子女生育政策的反思一直存在,世纪之交时中国人口自然增长率的低迷早已引发相关专家学者的关注和担忧,早在 2004 年,18 位人口专家便向国家计生委提交人口生育政策调研报告《关于调整我国生育政策的建议》,建议先放开“单独二胎”,然后再逐渐过渡到“全面二胎”,从 21 世纪之初到十八届三中全会之后“单独二胎”的实施,中间间隔时间约有十年左右,酝酿时间之长,与此前独生子女政策的制定形成了鲜明的对比。其政策信息的输出-接收-讨论-反馈之传播逻辑,得以充分体现。

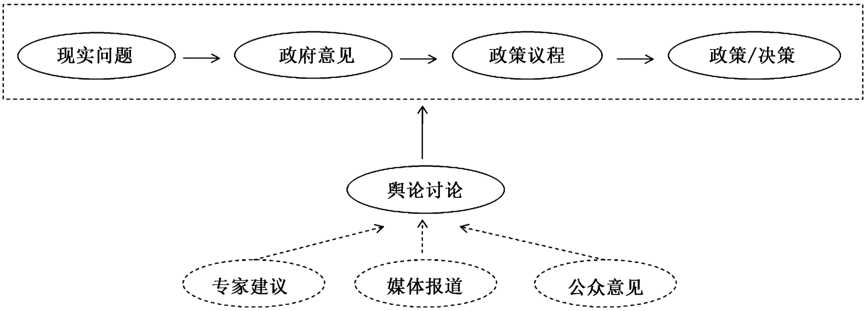

图 2 “单独二孩”“全面二孩”生育政策的形成路径

21 世纪以来,互联网在中国获得了迅猛发展,网络“把原本分散的公众连接起来,使他们在网络空间中获取政治信息,关注政治事件,感受政治生态,展开政治讨论,进行政治协商,直到参与到政治决策中”②。这种公民角色与姿态的深刻转变,以及网络公共空间的形成,使得公众在“单独二孩”“全面二孩”生育政策形成过程中起到了重要的影响性作用。社会公众意见、专家建议、媒体报道所共同形成的舆论讨论,构成了政府政策制定过程中极其重要的外部环境,这一环境的影响是弥散性的,其渗透于政策制定与形成中的各个环节(见图 2)。这一点是 21 世纪人口政策与 20 世纪后期独生子女政策形成过程的重要区别,甚至某种程度上可以说是关键性区别。“单独二胎”政策的出台,本身即是公众、政府网络博弈、协商的结果,一方面,中国政治体制改革逐步实现科学化民主化,越发重视民众意见,不断完善决策机制;另一方面,民众通过网络与政府协商,提出对于人口生育政策的看法和建议,“网络协商使得

① 陈玲:《制度、精英与共识:寻求中国政策过程的解释框架》,北京:清华大学出版社 2011 年版,第 136 页。
② 李良荣:《新传播革命》,上海:复旦大学出版社 2015 年版,第 17 页。

政府与公众实现了‘双赢’,是公共决策科学化、民主化的路径选择”①,这种观点未必完全合乎历史进程与现实逻辑,却也在一定程度上佐证了社会公众在政策形成中的影响性作用。

进一步讲,从独生子女到“单独二孩”“全面二孩”,中国人口生育政策形成过程中,政府作为政策解释传播主体的角色发生了深层次的变化。在独生子女政策出台过程中,政府是一个决策设计者,领导人意见某种程度上是可以直接决定生育政策的,而从政策议程到政策/决策的过程更像是一种程序与形式;“单独二孩”“全面二孩”出台过程中,中国已经出现了一个多元主体合作行动的政策系统,于此系统中,政府已然从管理型角色转变为服务型角色,兼具了意见传播与意见吸纳的双重功能,既提供政策协商的议程,又不断地吸纳舆论中适切的意见与建议,其制定政策的过程因媒体的报道和公众的参与而呈现出相对透明的样态。

这种政策形成过程中传播逻辑、传播机制和传播作用的变化,从根本上来讲,源自以政治经济体制变革为核心的中国社会的整体性变迁。改革开放的历史,某种意义上说是一个破旧与立新同时进行的过程,是一个传统社会运行机制影响尚存,而新元素又在不断萌生并逐渐涤清旧元素、旧机制之影响的过程。在这一过程中,中国逐步确立了社会主义市场经济体制,市场成为调节经济和社会行为的主要手段,与此同时,社会主义法治体系也在不断健全和完善,公权力不断收缩和后退,从不必要的领域中渐渐撤离。有研究认为,从 20 世纪 90 年代起,独生子女政策的实施与执行便有了较为完善的法律与规范,形成了计划生育与社会制约、利益导向相结合的机制,公权力已经逐渐被规范进清晰的界限内,而个体与家庭权利得到了相应扩展和有效保护②。21 世纪以来,服务型政府理念日益深入人心,中国政府的角色在不断调整,逐步实现了从社会的控制者、管理者向社会活动治理者、公共服务提供者的深层次转变。与此同时,政府的社会治理能力与水平也在不断提升。这些层面的变化使得在人口生育政策调整以及调整后的实施中,政府不再像独生子女政策刚开始实行时那样忽略社会公众的个体意愿及家庭利益,而是以一种服务者、利益保障者以及政策之议程设置者的形象出现在社会公众面前。

三、中国生育政策传播方式的历史性转型

政策一旦生成,便进入执行与实施的阶段。从本质上说,政策是调节人之行为的方式,其对象是一个个活生生的、具体的、特定的个体,若要政策之执行与实施取得良好的效果,获取人之认可显然是必要条件,因此,以劝导、说服为主要目的的政治传播(抑或“宣传”)应运而生。

自 20 世纪以来,人类社会主要产生了两种宣传技术,即“一体化”的宣传术和“科学”的宣传术。“一体化”的宣传技术强调传播效率,要求信息传播系统一体化,从而对国民进行有效的思想控制,而“科学”的宣传技术则更注重传播效果,“在承认受众选择自由的前提下,研究大众的心理特征和传播规律,通过选择恰当的大众说服方法,使大众做出宣传者希望的选择”③。事实上,当代中国社会某种程度上经历了从“一体化”向更加“科学”的宣传范式转型。具体至中国人口生育政策,在独生子女政策的宣传活动中,所采用的主要是“一体化”的宣传范式,而 21 世纪以来,尽管“一体化”宣传范式依然存在,但在宣传活动中,有了更多的“科学”元素涌入,更加注重在尊重受众个体价值与表达意愿的基础上,通过监测舆情与设置议程等方式引导舆论,以达到宣传效果的最大化。

新中国成立后,中国共产党在全国范围内建立起全方位、多渠道、立体化的宣传体系。从传播媒介的角度来看,其所涵盖的传播渠道包括以报纸、广播(也包括后来的电视)为代表的传统媒体,以书籍、教材为代表的教育性传播介质,以基层宣传员为落点的人际化传播,甚至还包括以城乡建筑表面为载体

---

① 徐文策:《网络协商与公共决策——以“单独二胎”决策为例》,《新闻界》2014 年第 7 期,第 66—70 页。

② 黄娟:《从新中国生育政策变迁看公民权利与公共权力博弈》,《人口与发展》2015 年第 1 期,第 102—108 页。

③ 刘海龙:《宣传:观念、话语及其正当化》,北京:中国大百科全书出版社 2013 年版,第 375 页。

的户外标语传播等。这种全方位、立体化的宣传体系,通常而言,会以垄断社会的信息流动为基础,反复地将自身希望传播的内容灌输、渗透到社会公众日常生活的方方面面。独生子女政策所迅速推动的 20 世纪后 20 年期间,一体化的宣传体系在政府之政策传播过程中,仍在发挥基础性作用,这基本上框定了独生子女政策宣传过程中的模式。具体而言,其宣传活动具有如下特征。

其一,宣传作为重要手段和方式,与其他方式共同推动计划生育目标的实现。作为一项社会性的政策,且是为国家意志所确立的基本国策,以独生子女为核心内容的计划生育本身便构成了一种社会整体性目标。为了保证这一目标的实现,政府采取了包括法律、经济以及宣传在内的多种措施和手段,在这种意义上,宣传是达到人口控制的手段和方法。与此同时,计划生育所实施与作用的对象、客体是现实世界的家庭和个人,若要达到政策落实效果,首要在于影响个体的思想和行为,使其自觉遵从国家意志进行人口生育。而宣传正是通过影响个体思想以改变个体行为的特定范畴,故而在计划生育统摄的方法体系中占据着至关重要,甚至是主要的位置。不论是经济措施,抑或是法律措施,使其效应倍增的方式均在于宣传,这也是中央高度重视计划生育宣传工作的原因所在。这一点事实上是计划生育政策推进过程中的基本共识。1981 年 1 月全国计划生育宣传工作座谈会中国务院计生办主任栗秀真讲话时提到,“完成控制人口的任务,要靠党和政府的政策,但更重要的是靠宣传,要把思想教育工作放在首位,坚持耐心细致的说服教育”①,充分肯定了在独生子女政策的落实过程中宣传所体现的作用。

其二,计划生育宣传通过多种渠道充分渗入人们的生活世界。如前所述,新中国成立后在全国范围内建立起了全方位、多渠道、立体化的宣传网络。一方面,以报纸、广播、电视为主的大众媒体从属性上来讲是党媒或国家媒体,宣传好党的政策方针是其基本任务与职能,因而在媒体的新闻报道活动中,宣传计划生育是常态化的任务。新华社、《人民日报》等国家媒体或党的机关报持续性、密集性、反复性发声,以消息、社评、通讯、深度报道、专家意见以及其他宣传性题材展开报道;另一方面,新中国成立之初就建立起了宣传员制度,宣传员往往是某一地方的“意见领袖”,其任务是“经常向自己周围的人民群众用简单通俗的形式讲解关于国内外时事、党和人民政府的政策、人民群众的任务,批驳各种反动谣言及在人民群众中流传的错误思想,鼓动人民群众学习模范经验”②,计划生育甫一实行,中国便建立起了计划生育宣传员制度,他们“承担着计生国策、优生优育、避孕节育、生殖保健知识走入千家万户的重任”,“计生宣传员从某种意义上来说,是人口计生工作与广大群众零距离接触的‘代言人’”③,这些计划生育宣传员往往由社区主任、村支书/村主任及妇女主任、生产队队长担任,其既负责计生事务的具体执行,又负责计生事务的宣传。计划生育宣传不仅弥散在大众传播和人际传播之中,还弥散在教育体系和人们的生活空间,教科书中关于计划生育的政策宣传并不少见,而在 21 世纪之前农村的墙体上遍布计划生育标语,有些至今依然存在。一言以蔽之,计划生育政策借助于强大的宣传系统,渗透到了基层民众生活世界的方方面面。

21 世纪以来,互联网技术在传播领域的广泛应用,使得中国的传播格局发生了革命性转变,包括个体、组织等所有的社会主体之主体性被激活,成为可以表达自身意志的沟通主体。与此同时,中国社会形态也经历了深层次转变,在此语境下,人口传播既沿袭了不少以往的传播特性,又显现出不同于之前的政策传播路径与方式。具体表现为:

一是以报纸、广播、电视为代表的传统媒体依然是人口政策传播的重要渠道。报纸、广播、电视等传统媒体,肩负着宣传党和国家政策的重要职能。在“单独二胎”和“全面二孩”政策酝酿阶段,传统媒体

① 张凡:《要把计划生育的宣传教育工作摆在首位——记全国计划生育宣传工作座谈会》,《人口研究》1981 年第 5 期,第 11—12 页。

② 刘海龙、张盖伦:《列宁论宣传员和鼓动员》,《新闻与写作》2013 年第 4 期,第 82—83 页。

③ 李艳芳:《对新时期计生宣传员工作的几点思考》,《人口与计划生育》2010 年第 5 期,第 28 页。

持续不断地汇聚舆论观点,呈现专家意见与建议,从而为“单独二胎”和“全面二孩”形成一定的舆论声势。当二胎政策出台后,传统媒体又以多种方式传播新政策,并就新政策进行多层次、多角度的分析与解读。如《人民日报》在“全面二孩”政策发布后,迅速采访了包括人口学、经济学、社会学等方面的专家,对二胎政策实施的意义进行了全方位多角度阐释,其他媒体也踊跃跟进。总体而言,主流传统媒体借助其权威性和影响力,在很大程度上引导着社会公众的议程和讨论话题。

二是互联网(及社交媒体)在中国的铺展使得双向、乃至多向的人口政策传播模式成为常态。随着互联网的出现及其在全社会的普及,民间话语空间成为官方话语空间的重要补充,个体不再是纯粹的信息收受者,也开始不断利用新兴网络媒体发声,表达自己对于社会话题的看法和观点。恰如有学者所言,“互联网是一个与传统媒体完全不同的平台,信息生产和传播也呈现出完全不一样的状态,传统的单向度的信息流动被网络化的多向度的互动所取代,政策系统被置于一个全新的信息网络中”①。在这种情况下,中国人口生育政策的传播模式发生了根本性变化,从过去单向的传播路径转向双向的乃至多向的传播路径,包括专家学者、公民个人在内的社会主体均可围绕人口问题、生育政策发表、传播自己的观点,使生育政策成为一个基于互联网形成之社会舆论的重要子话题。独生子女政策实施过程中,生育政策的传播主体基本是政府及其所属媒体,而到了 21 世纪新的人口政策实施时,政府及其媒体则成为众多政策传播主体中的一元(尽管说政府的主导角色没有改变),政策传播主体已实现了从单一化向多元化转变。

三是政策传播模式的变化倒逼政府转变传播方式与传播思维。互联网等新兴媒体的出现在促使传播主体多元化的同时,也推动了政府之传播方式的转变,这种转变主要表现在几个方面:其一,借助于互联网这一新兴媒介平台,政府及其所属部门纷纷建立起直接面向大众的政府传播通道,成为独立于职业新闻传播机构的“脱媒主体”,“作为现代性得以展开的现代化社会管理机构、现代正当组织等,会强调自身的主体性地位,积极利用新的传播技术,自由和充分地传播自身信息,塑造自身形象”②,于此过程中,各级计生部门、生育机构也纷纷建立起属于自己的传播路径和通道;其二,随着传播主体的多元化,舆论场上开始出现了多元化的声音和表达,政府开始以更高明的方式引领舆论表达,其中一个重要的方式在于塑造意见领袖,有研究表明,“在我国计划生育变迁过程中,政策专家发挥了不可替代的作用。传统媒体报道放大了某些代表学者的声音,甚至使之成为一类政策主张的‘符号’;新媒体则赋予更多专家以话语权,进一步拓展了他们的话语空间,使得专家学者共同体的话语影响力得以强化”③;其三,传播技术一方面推动了不同意见的表达,另一方面技术本身又可以转换为更加有效的控制手段,充分彰显自身的工具理性,随着互联网的发展,政府也建立起较为完善的舆情监测体系,人口问题、人口政策在互联网的传播均被纳入政府可控、可管、可调节的范围;其四,政策话语相较过去呈现出了柔性化的样态,话语背后存在着更多的张力,政府开始以一种虽强调国家集体之发展意义却也尊重个体意愿和利益的相对平等的姿态进行传播,以理性的、科学的、交流性的话语向公众诠释、说明人口政策的意义、价值与必要性。传播信息从单向性流动转变成双向的互动沟通,从而呈现出不同于以往刚性、强势的柔性化姿态,某种程度上可以说,新中国建立后前 50 年的生育政策传播,更多体现为单向度的政策宣传,后 20 年的生育政策传播,更多体现为双向或多向度的沟通互动协商式政策传播。

互动协商式的政策传播模式意味着:政府与公众之间始终保持着相应的距离,以间接的、隐性的、柔性的方式而非强制性的、刚性的方式对人口进行调控,在适当“拉开”与公众距离的同时,反而赢得了社

---

① 向玉琼:《从媒体演进看政策过程中的信息生产》,《学海》2019 年第 1 期,第 163—170 页。

② 杨保军:《“脱媒主体”:结构新闻传播图景的新主体》,《国际新闻界》2015 年第 7 期,第 72—84 页。

③ 王洛忠、李奕璇:《媒介融合背景下的政策变迁及其多源流分析——以“独生子女”到“全面二孩”的政策变迁为例》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2018 年第 9 期,第 98—110 页。

会公众的认可。政府与公众间距离之所以发生改变,其根本原因便在于政府与公众之间的“缓冲地带”得以有效建立。互联网的诞生及其在中国的普及,尤其是近十年来微博、微信等社交媒体的迅速发展,使得人人可以成为自我意志表达的主体而不是“沉默的大多数”。这种转变对中国旧有之政治传播模式产生了深刻的冲击,一方面,公民的参与热情得以释放,可以自由表达意见与诉求,网络得以成为社会情绪的“减压阀”与“疏解器”;另一方面,政府在了解社情民意的基础上,也可以更加理性、有效地回应社会公众的诉求,使得政策在国家、社会、个体利益之间取得一定的平衡。在这种缓冲环节与中间地带下,政府与公众之间的距离保持着弹性与张力,处于一定的合理区间,多数理性民众对新的生育政策持正面态度与反馈,政府在此过程中收获了认同与支持,其与公众之间的心理距离相应地得以缩短和拉近。

概言之,从独生子女政策到“全面二孩”政策,中国人口生育政策传播模式经历了从单向传播到政府主导、多元参与的历史性转变。这种转变,反映了当代中国宣传方式和宣传观念的深层次变化。如有学者所言,随着当代中国社会发展与传播格局的变化,政府之舆论引导路径也经历了从宣传、说服到对话的叠加式转换,舆论引导逐渐形成了“以对话为之主要思想,以说服为基本方式,以宣传为辅助策略的引导集成系统”①,这种转换也充分说明了中国宣传观念正在从传统的“一体化”范式逐渐向更加合理的“科学”传播范式演变。

四、余　论

当代中国人口生育政策的变迁,发生于中国社会深刻转型的大背景之下,因而,对生育政策及其传播模式变化的思考与解释,显然要根植于当代中国社会发展的历史进程。中国人口生育政策传播模式的嬗变与革新,是中国人口生育政策演变所衍生出来的一道余晖或一抹光谱。其变化,反映着中国人生育观念的深层次变化。中国传统之较高的生育意愿在独生子女政策等因素的影响下,已经转换为较低的人口生育意愿。过去所推行的“独生子女”政策,深刻地改变了中国社会的家庭结构,造成了大量的独生子女家庭,进而极大地影响了中国人的生育观念和生活观念。正如有学者所言,生育观念和生活观念的转变直接影响着中国社会的家庭结构,“单一的家庭模式被打破,一家三口的核心家庭、无孩儿的丁克家庭、子女成家立业后的空巢家庭、父母外出打工只留下儿童的儿童留守家庭、单身家庭、单亲家庭等多元家庭结构出现,而家庭结构的变化又对家庭所具有的双系抚育、尊老爱幼等传统功能构成挑战”②。进一步说,中国人口生育意愿、家庭结构的转变,所造成的养老问题、劳动力短缺、社会结构变化、男女比例失衡等问题,又相当程度上制约着中国社会的整体发展。在此意义上,当今中国“单独二孩”“全面二孩”政策的出台,某种程度可以被理解为对先前之生育政策所造成问题、失误的纠偏与修正。

尽管说人口生育政策本身的某些失误(而非其传播模式)是造成历史伤痛的主要原因,但传播与沟通却是政策制定与实行过程中不可或缺的要素,对话与沟通的理性实现,也是防范与遏止失误的必由之路。这是因为,在很大程度上,只有借由充分的沟通与对话,政策之合理与否才会得到理性的检验,政策之正当性与合法性才会得到程序上与实质上的双重确认。恰如哈贝马斯所言,“只有对那些所有可能受其影响的人在作为理性对话的参与者时可能同意的行动规范才是有效的”③。以反思性的视角来看,若是中国“独生子女”政策制定与实施过程中,中国建立起完善的、双向的沟通传播体系,历史之伤痛或许不致发生。历史是现实与未来的镜子,以史为鉴,关系到中国社会公众之切身利益、国家社会长远发

---

① 董子铭:《宣传·说服·对话:舆论引导的路径叠进》,《当代传播》2015 年第 2 期,第 31—33 页。

② 贾丽萍:《中国人口文化变迁:总结与展望》,《西北人口》2013 年第 6 期,第 8—12 页。

③ 转引自周濂:《现代政治的正当性基础》,北京:三联书店 2008 年版,第 196 页。

展之相关政策的制定与实施,理当周密而慎重,并通过沟通的理性达成,充分尊重社会公众的普遍意愿。

需要指出的是,人口生育政策仿若一条红线,以“家”与“国”为核心,串联着政府与民众、集体意志与私人空间、政治与经济、传统与现代。转换视点,我们又完全可以将人口生育政策及其传播作为切入点,管窥当代中国社会生活样态的整体性变化。当代中国这种整体性变化或可描述为,一种从紧绷的、刚硬的、一切皆处于公权力控制之下的社会生活景观,向液态的、灵动的、个体之权利价值受到尊重的社会生活景观的转变,也是一种从异化的状态走向正常化、合理化的转变。客观地讲,这种转变,无疑是历史的进步。

回到本文所述的家与国这组核心关系上,中国当代人口生育政策的调整、演变过程,从本质上即是家与国之间关系模式的转变过程。“家庭是日常生活领域的构成要素,所承载的是生活上的价值”①,这种日常生活层面的价值,显然是不同于公共世界和集体世界的另一种人类社会的重要价值,而不论在任何社会制度之下,家庭都是人之生活世界的存在方式和栖息地,个体生活、家庭生活亦都应有其充分的、不被随意强制干扰的权利和独立空间。因此,不论是从政策实践维度,还是从政策传播维度,在中国相关政策的话语空间内,显然,均应当恢复、重视乃至凸显家庭生活、日常世界的意义与价值,赋予其充分的、足够的存在空间。

An Observation on the Evolution of the Dissemination Mode of China's Fertility Policy

Liu Xiaoyan, Li Hongjiang

(*National Academy of Development and Strategy*, *Renmin University of China*, *Beijing* 100872, *China*)

Abstract: In the early days after the founding of the People's Republic of China, its population maintained rapid growth for a long period of time. From the end of the 1970s, China began to implement a strict family planning policy, and the situation of population aging and sub-replacement fertility (少子化) gradually appeared in China. As a result, China began to liberalize restrictions and controls over fertility, and to carry out the universal two-child policy(全面二孩政策) and the two-child fertility policy for couples where either the husband or the wife is from a single child family(单独二孩政策), thus encouraging fertility in a certain sense. Contemporary China's fertility policy has undergone significant historical changes. From the perspective of communication, this paper analyzes the communication logic in the process of the formulation of the fertility policy in China and its dissemination mode in the process of the implementation of its fertility policy. The dissemination mode of China´s fertility policy has undergone a historical transformation from one-way communication to multi-directional communication and interaction by governmental guidance and multi-participation. It also reflects the profound changes in the methods and concepts of publicity in contemporary China. The transformation of Chinas fertility policy and its dissemination mode is not only caused by the subversive changes in communication technology, but also rooted in the overall process of social development in China. Meanwhile, this transformation also reflects the change of Chinese society from a tight and rigid social situation to a flexible and elastic social landscape.

Key words: fertility policy dissemination, rational communication, dissemination mode

(责任编辑　刘曙光)

① 张康之:《为了人的共生共在》,北京:人民出版社 2016 年版,第 139 页。